

Der westliche Balkan nach dem Ahtisaari-Vorschlag – Handlungsfelder auf dem Weg in die EU

Dominik Tolsdorf, Centrum für angewandte Politikforschung

Kernpunkte:

- Eine Lösung der Kosovo-Statusfrage ist notwendig, um die Stabilität Südosteuropas zu garantieren. Der Vorschlag von UN-Vermittler Martti Ahtisaari wird nur dann erfolgreich sein, wenn er von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) uneingeschränkt unterstützt wird und die EU sich zu einem langfristigen Engagement im Kosovo bekennt. Die deutsche Bundesregierung sollte den EU-Ratsvorsitz nutzen, um eine einheitliche europäische Position zu bestimmen und die kritischen Mitgliedstaaten zu überzeugen. Ein eingeschränkt unabhängiges Kosovo kann sich langfristig nur mit starker politischer, finanzieller und personeller Unterstützung der EU von einem internationalen Treuhandgebiet in einen funktionsfähigen Staat verwandeln.
- Nach einer Kosovo-Entscheidung sollte die EU eine aktive Heranführung Serbiens an die Union verfolgen.
- In der Wahrnehmung der Region scheint die EU-Mitgliedschaftsperspektive trotz aller Bekräftigungen auf Seiten der EU ins Ungefähre zu entgleiten. Die Debatte über die „Integrationsfähigkeit“ der Union verdrängt zusehends den Blick auf die Transformations- und Anpassungsleistung der südosteuropäischen Länder. Gleichzeitig haben wichtige Staaten wie Serbien noch keine eigene EU-Strategie entwickelt. Um die Dynamik des Annäherungsprozesses nicht zu verlieren, ist eine aktivere Gestaltung des Prozesses von beiden Seiten notwendig.
- Die Bevölkerung der EU sollte stärker über die Vorteile des Beitritts der Balkanländer und die möglichen Folgen eines Nicht-Beitritts oder eines zu langen Aufschubs informiert werden.
- Die Bemühungen um verstärkte regionale Zusammenarbeit sollten in den westlichen Balkanstaaten weiter intensiviert werden. Auf der Basis eines funktionstüchtigen südosteuropäischen Wirtschaftsraumes können sich Kooperationsformen in weiteren Politikfeldern entwickeln.
- Die Eigenverantwortung der südosteuropäischen Politik muss gestärkt werden. Die internationale Gemeinschaft sollte dort wo möglich Kompetenzen an die lokalen Akteure übertragen. Neue Institutionen wie der Regionale Kooperationsrat sollten als Interessenwahrer für die Region gefördert werden und bestimmte Politikbereiche schon vor einer Vollmitgliedschaft in die EU integriert werden, sobald deren Vergemeinschaftung auf regionaler Ebene erreicht ist.

Im Anschluss an die Wahlen zum serbischen Parlament vom 21. Januar 2007 wird UN-Verhandlungsführer Martti Ahtisaari einen Lösungsvorschlag für die Statusfrage des Kosovo bekannt geben. Dieser wird voraussichtlich eine zunächst eingeschränkte Unabhängigkeit des Kosovo vorsehen. Nach der friedlichen Loslösung Montenegros aus dem gemeinsamen Staatenbund mit Serbien wird sich dann ein weiterer kleiner Staat auf die mittelfristige Mitgliedschaft in der EU vorbereiten. Während sich die internationale Gemeinschaft zunehmend aus der Region zurückzieht, übernimmt die EU mehr und mehr Aufgaben und Kompetenzen. Gleichzeitig wird der Prozess der Selbstverantwortung in Teilen der Region vorangebracht.

Um die Region in Zukunft nachhaltig zu stabilisieren, ist eine klare Beitrittsperspektive unabdingbar. Denn nur sie fördert Reformen und westlich orientierte politische Kräfte in den Balkanländern selbst. Dies liegt im ureigenen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Dabei geht es nicht nur um die viel zitierte „Stabilität vor der Haustür“. Nach den Erfahrungen der Erweiterungsrunde von 2004 ist davon auszugehen, dass die EU-Mitgliedsstaaten in erheblichem Maß von der Balkanerweiterung profitieren werden. Im Mai 2006 hat die EU-Kommission eine positive Bilanz der Osterweiterung von 2004 vorgelegt, nach der die bisherigen Mitgliedstaaten insgesamt – von einigen Ausnahmen abgesehen – von der Vergrößerung des Binnenmarktes durch Handels- und Investitionszuwachsraten profitiert haben. Trotz großer Befürchtungen in manchen Mitgliedstaaten, hat die Osterweiterung nicht zu dramatischen Wanderungsbewegungen geführt. Wo es zu verstärkter Immigration gekommen ist, sind keine merklich negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu spüren.

Die EU bekennt sich seit 1999 regelmäßig zur Mitgliedschaftsperspektive der Westbalkan-Staaten, definiert aber keinen konkreten Zeitrahmen für die möglichen Beitritte. Zu groß ist die Befürchtung, dadurch die Dynamik der Anpassungs- und Transformationsprozesse in den Ländern selbst zu schwächen. Die Perspektive des mittelfristigen Beitritts muss jedoch real sein und darf nicht zu einem Spiel des andauernden Vertröstens und Verschiebens werden. Der Prozess muss in Gang gehalten werden, die Dynamik der Annäherung muss auf beiden Seiten spürbar bleiben. Deshalb ist es wichtig, nach Lösung der Kosovo-Statusfrage die Schritte der Hinführung von beiden Seiten her so effektiv wie möglich zu gestalten und die je eigene Verantwortung für den Prozess anzunehmen. Verschiedene Handlungsfelder tun sich auf.

Internationale Unterstützung für den Ahtisaari-Vorschlag sichern

Die noch ungelöste Kosovo-Statusfrage gefährdet weiterhin die Stabilität der gesamten Region. Die anstehenden politischen und sozialen Reformen in den Ländern Südosteuropas aber auch der Annäherungsprozess an die EU laufen Gefahr, ins Stocken zu geraten, solange der Schwebezustand in dieser Frage besteht. Nur eine Lösung, die von allen internationalen Akteuren und der gesamten EU getragen wird, kann in dieser Situation einen Ausweg aus dem Dilemma weisen und den Akteuren vor Ort – vor allem der serbischen Politik – einen verlässlichen Referenzrahmen für zukunftsorientiertes Handeln bieten.

Eine Lösung der Frage darf jedoch nicht unüberlegt sein. Eine sofortige und volle Unabhängigkeit des Kosovo würde mit großer Wahrscheinlichkeit Forderungen nach Grenzänderungen in anderen Staaten der Region laut werden lassen. So wäre etwa eine neue Diskussion um die noch immer instabile Staatlichkeit von Bosnien-Herzegowina möglich. Eine sofortige Unabhängigkeit des Kosovo könnte aber auch die Rolle der Radikalen Partei unter dem in Den Haag feststehenden Vojislav Seselj in Serbien stärken. Schließlich ist zu befürchten, dass eine voreilige Sezession des Kosovo als Argument für andere Unabhängigkeitsbegehren außerhalb Europas dienen und als Präzedenzfall ungeahnte Folgen für die internationalen Beziehungen haben könnte.

Einen sinnvollen Ausweg aus dieser Situation wird der Vorschlag des UN-Vermittlers Ahtisaari weisen. Der Vorschlag Ahtisaaris wird voraussichtlich eine eingeschränkte Souveränität mit einem institutionellen Arrangement beinhalten, das die Minderheitenrechte der Kosovo-Serben sichert, sowie einen starken internationalen Repräsentanten vorsieht. Die Frage nach der vollen völkerrechtlichen Souveränität des Kosovo würde dann in ein einigen Jahren wieder auf die Tagesordnung kommen, sollte der Aufbau reststaatlicher Institutionen und die Einhaltung von Standards gesichert sein.

Während die NATO weiter die Schutztruppen stellen wird, wird die EU viele der bisherigen UN-Aufgaben übernehmen, vor allem in den Bereichen Polizei sowie beim Aufbau und der Überwachung des Rechtsstaates. Zwar wird eine starke internationale Präsenz im Kosovo weiter notwendig sein, es sollte aber vermieden werden, den internationalen Repräsentanten mit zu starken Eingriffsmöglichkeiten auszustatten. Denn das Beispiel Bosnien-Herzegowinas zeigt, dass durch die Eingriffe des Hohen Repräsentanten die politischen Eliten auf Dauer wenig Verantwortungsbewusstsein entwickeln. Es sollte versucht werden, den Kosovaren von Beginn an genügend Spielraum zu geben, um die politischen Geschicke weitestgehend selbst zu bestimmen.

Voraussetzung für den Erfolg des Ahtisaari-Vorschlags ist, dass auf Seiten der EU ein klares Engagement besteht, sich für die „Europatauglichkeit“ des Kosovo einzusetzen, damit dieser nicht auf Dauer als Treuhandgebiet der EU stagniert. Entsprechend zielgerichtet und strategisch angelegt sein muss der Einsatz finanzieller und personeller Mittel durch die EU.

Schlüsselrolle für Deutschland

In den nächsten Wochen wird die Bundesregierung eine Schlüsselrolle spielen: Nicht nur wird eine Statusentscheidung wahrscheinlich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fallen, Deutschland stellt auch mit Joachim Rücker, dem Chef der UN-Verwaltung, und Roland Kather, dem Kommandant der NATO-Schutztruppen, die wichtigsten internationalen Positionen im Kosovo, die für ein eventuelles Krisenmanagement zuständig sein werden. Da auch in Bosnien-Herzegowina Auswirkungen der Status-Entscheidung zu befürchten sind, werden auch Christian Schwarz-Schilling, Hoher Repräsentant in Bosnien-Herzegowina, sowie Jochen Witthauer,

Kommandant der EU-Schutztruppen in Bosnien-Herzegowina, eine wichtige Rolle spielen. Eine klare Zustimmung der deutschen Regierung zu Ahtisaaris Vorschlägen, das Werben für eine gemeinsame Position der EU (vor allem bei den kritischen Mitgliedstaaten Spanien, Griechenland und Rumänien) sowie die Bereitschaft, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit es zu keinen gewaltsamen Ausschreitungen kommt, sind unabdingbar.

Im weiteren Prozess ist es wichtig, Serbien so nah wie möglich an die EU heranzuführen, damit die radikalen Kräfte nach der Kosovo-Entscheidung nicht auf Dauer an Zustimmung gewinnen. Hierzu gehört auch, Serbien gewisse Zugeständnisse zu machen, um die Verhandlungen zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bald möglichst wieder aufzunehmen. Es könnte beispielsweise darüber nachgedacht werden, die vollständige Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien erst zu einem späteren Zeitpunkt des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses als Bedingung geltend zu machen (dies beträfe auch Bosnien). Vielleicht käme so eine Zusammenarbeit mit Den Haag schneller zustande, als man heute annimmt. Ein solcher Schritt müsste gegenüber der politischen Öffentlichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten allerdings vermittelt werden, damit sich nicht der unberechtigte Verdacht verbreitet, man wolle das Mandat von Den Haag verwässern.

Beitrittsperspektive glaubwürdiger machen

Grundsätzlich können nach Artikel 49 des EU-Vertrags alle europäischen Staaten Mitgliedschaft in der EU beantragen, sobald sie die (Kopenhagener) Kriterien erfüllen. Die EU hat den westlichen Balkanstaaten 1999 die Beitrittsperspektive eröffnet und diese Aussage auf dem Europäischen Rat in Thessaloniki 2003 bekräftigt – freilich spielten zu dieser Zeit die Diskussionen um einen unabhängigen Kosovo noch keine bedeutende Rolle. Zwar betonen auch spätere Erklärungen die Beibehaltung der Beitrittsperspektive. Die immer stärkere Hervorhebung des Kriteriums der so genannten „Integrationsfähigkeit“ wirft bei den potentiellen Beitrittskandidaten jedoch Fragen auf.

Beitritte über die derzeitigen 27 Mitglieder hinaus sind in der derzeitigen vertragsrechtlichen Grundlage und im institutionellen Aufbau der EU tatsächlich nicht vorgesehen. Meint es die EU mit der immer wieder eröffneten Beitrittsperspektive ehrlich, sind entsprechende Anpassungen notwendig, mit oder ohne Europäische Verfassung. Der wiederholte Appell an die notwendige Anpassung der Integrationsfähigkeit reicht dabei nicht aus.

Die schwierige Endphase der Beitritte Rumäniens und Bulgariens sind ein Grund dafür, warum die EU künftig erst kurz vor Abschluss der Verhandlungen Beitrittsdaten nennen wird. Dennoch sollte den Staaten und den Menschen Südosteuropas klar gemacht werden, dass ihre Anstrengungen wahrgenommen werden und zielführend sind. Die EU selbst sollte dabei deutlich machen, dass die Kriterien fest stehen und nicht im Laufe des Prozesses angepasst oder geändert werden. Bei entsprechenden Bemühungen sollte ein Beitritt auch zum Jahr 2014 (wie oftmals vorgeschlagen) möglich sein.

Gleichzeitig liegt es aber in der Verantwortung der Südosteuropäischen Länder, den Prozess im Rahmen ihrer Möglichkeiten zielgenau und verantwortungsvoll voranzutreiben. Wenn tatsächliches Interesse an einer Integration in die EU besteht, muss die Politik vor allem in Serbien und Bosnien-Herzegowina mehr eigenes Verantwortungsbewusstsein zeigen. Eine konkrete EU-Strategie wie sie Kroatien und Mazedonien vorzuweisen haben, zeitigt bei der Annäherung an die EU deutliche Erfolge.

EU-Bevölkerung für Erweiterungsprozess gewinnen

Während fast alle EU-Regierungen die Beibehaltung der mittelfristigen Beitrittsperspektive betonen, wird es schwieriger, der zunehmend „erweiterungsmüden“ EU-Bevölkerung deren Vorteile zu vermitteln. Laut einer Eurobarometer-Erhebung vom Juli 2006 unterstützen nur noch 45% der EU-Bürger eine erneute Erweiterung, während sie mittlerweile 42% ablehnen (im Herbst 2005 waren dies noch 39%). Daneben nimmt die Zahl der Politiker zu, die wie der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber oder der französische Innenminister und Präsidentschaftsanwärter Nicolas Sarkozy offen einen Beitrittsstopp fordern (mit möglicher Ausnahme von Kroatien).

Gleichwohl zeigt eine Studie der Bertelsmann Stiftung vom September 2006, dass die Bevölkerung der EU durchaus realistisch auf die Erweiterungsperspektiven der Union schaut. Eine Mehrzahl der EU-Bürger erwartet grundsätzlich weitere Erweiterungsschritte bis zum Jahr 2020.

Es ist Aufgabe der Politik, sich mit dem offenkundigen Widerspruch zwischen Erweiterungsmüdigkeit und Erweiterungsrealismus zu befassen und der Erweiterungsdebatte einen neuen Grundton zu geben. Eine besondere Verantwortung tragen dabei die Mitgliedstaaten, die wie Österreich, Ungarn, Griechenland und Italien an die Region grenzen oder wie Deutschland vielfältige Beziehungen in die Region pflegen.

Zum realen Hindernis für kommende Erweiterungsschritte der EU könnte die französische Bevölkerung werden. In der aufgeheizten Stimmung vor dem EU-Verfassungsreferendum hatte die französische Nationalversammlung im Februar 2005 eine Änderung der französischen Verfassung verabschiedet, nach der jede Erweiterung, die nicht vom Europäischen Rat vor dem 1. Juli 2004 beschlossen worden ist, nur durch ein zustimmendes Referendum in Frankreich ratifiziert wird. Allerdings hängt das Inkrafttreten des neuen Artikels 88-5 der französischen Verfassung von der Verabschiedung des EU-Verfassungsvertrages ab.

Die EU-Bevölkerung sollte stärker über die Bedeutung eines Beitritts der Staaten des westlichen Balkans informiert werden. Vor dem Hintergrund, dass ethno-politische Spannungen zu erneuten blutigen Konflikten führen könnten, sollten die Konsequenzen (und Kosten) eines Nichtbeitritts der Region bedacht werden. Auch sind die Schwächung von Reform orientierten Kräften, eine Stagnation der Wirtschaft und ausbleibende Investitionen zu erwarten. Eine Erweiterung ist im strategischen Interesse der EU.

Von zentraler Bedeutung ist, dass die Region als selbstverständlicher Teil Europas wahrgenommen wird. Es gibt keine nachvollziehbaren Gründe, die Südosteuropäer auf Dauer vom Integrationsprozess auszuschließen. Auch sollte stärker vermittelt werden, dass die Bevölkerungen des westlichen Balkans zwar einerseits vom Beitritt profitieren werden, aber auch die nicht zu unterschätzenden sozialen Folgen des Transformationsprozesses hinnehmen müssen. Gerade in der Bevölkerung der „alten“ EU sollte wieder ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass die EU-Erweiterung eine positive Entwicklung ist. Sollten die Westbalkanstaaten die Bedingungen erfüllen, wäre es folgenswer, wenn sie nach erfolgreichen Verhandlungen etwa durch ein französisches Referendum in letzter Minute an einem Beitritt gehindert würden.

Regionale Zusammenarbeit stärken

Die regionale Zusammenarbeit, die eines der Ziele des Stabilitätspaktes für Südosteuropa ist, sollte weiter verstärkt werden. Die EU betrachtet die intensiverte regionale Zusammenarbeit als Beleg für die Fähigkeit der Länder, ein engeres Verhältnis zur Union zu etablieren und aufrechtzuerhalten. Diese Kooperation bezieht sich nicht nur auf wirtschaftliche, sondern auch auf viele andere Bereiche. Zum Beispiel erwartet die EU, dass sich die Länder um verstärkte Kooperation im Kampf gegen organisierte Kriminalität bemühen. Nach den Erfahrungen mit Rumänien und Bulgarien wird die EU bei der nächsten Erweiterung sehr stark auf die tatsächlichen Fortschritte in diesen Bereichen achten.

Hinderlich ist, dass in der Region hinter den Bemühungen der EU um einen regionalen Wirtschaftsraum oftmals eine Alternative zum EU-Beitritt befürchtet wird. Vielfach werden diese auch als ein Versuch der Wiederbelebung Jugoslawiens interpretiert. In den Westbalkanstaaten muss also noch stärker erkannt werden, dass regionale Integration und die Schaffung eines regionalen Wirtschaftsraumes für alle Länder von Vorteil ist, und dieser zur EU hinführt und nicht weg von ihr.

In diesem Sinne ist die Unterzeichnung des Zentraleuropäischen Freihandelsabkommens (CEFTA) durch die Westbalkanstaaten im Dezember 2006 ein Schritt in die richtige Richtung. Das komplizierte Handelssystem aus zuvor 31 bilateralen Handelsabkommen zwischen den Staaten der Region wurde vereinfacht. Neben der Vertiefung der Handelsverflechtungen ist zu erwarten, dass durch die CEFTA auch die extreme Außenhandelsschwäche der Region verringert und stärkere Anreize für Direktinvestitionen geschaffen werden. So bald wie möglich sollte auch der Handel in Dienstleistungen und der Schutz rechtlichen Eigentums gestärkt werden. Die zunehmende Einführung von Binnenmarktregelungen bereitet alle Teilnehmerstaaten auf den EU-Beitritt vor.

Wie dieser Wirtschaftsraum zukünftig an die EU angeschlossen werden könnte, verdeutlicht das Beispiel der im Oktober 2005 gegründeten Energiegemeinschaft Südosteuropa (ECSEE). Im Energiepakt, der mit der Gründung der EGKS verglichen wird, sollen Richtlinien der EU im Energiebereich umgesetzt und stufenweise die Energiemärkte geöffnet werden. Bis 2015 soll so

ein gemeinsamer Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt entstehen, in dem die EU und Südosteuropa vollständig integriert sind. Dieser Fall verdeutlicht, wie stark auch die EU von regionaler Integration profitieren könnte. Während die Balkanstaaten staatliche Monopole aufgeben, ergeben sich für die EU-Staaten neue Marktchancen.

Es ist zu erwarten, dass mit der Abschaffung von Handelshemmnissen in den westlichen Balkanstaaten nicht nur das Handelsvolumen gesteigert wird, sondern auch zunehmend Reformen in anderen Politikfeldern einhergehen. Einige Kooperationen werden bereits angegangen. Angestoßen durch die EU arbeiten die fünf SAP-Länder z.B. im Rahmen des Ohrid Border Process zusammen an einem integrierten Grenzmanagement nach europäischen Standards. Durch die Abschaffung von Reiserestriktionen soll nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch die Normalisierung der Beziehungen zwischen den Völkern der Region gefördert werden.

Dass die zwischenstaatlichen und zwischenmenschlichen Beziehungen in der Region weiter erheblich belastet sind, zeigen aktuelle Ereignisse. Zwar gab es offizielle Entschuldigungen für begangene Menschenrechtsverletzungen während der Kriegsjahre, doch zeigen die diplomatischen Verstimmungen zwischen Kroatien und Serbien anlässlich eines im August 2006 aufgetauchten Videos zu Verbrechen während der Operation Sturm, einer kroatischen Militäroffensive während des Jugoslawienkrieges, dass noch viele Themen historisch aufgearbeitet werden müssen.

Eigenverantwortung stärken

Die internationale Gemeinschaft arbeitet seit geraumer Zeit an der Übertragung von Verantwortung an die Akteure vor Ort. Im Mai 2006 wurde beschlossen, die südosteuropäischen Länder zukünftig im Rahmen des Regionalen Kooperationsrates (RCC) selbst den Stabilitätspakt leiten zu lassen. Im März soll ein Generalsekretär gewählt werden, der ein anerkannter Politiker der Region sein soll. Während sich das Sekretariat des RCC zu einer Koordinierungsstelle verschiedener Politikbereiche in der Region entwickeln sollte, könnte dessen Generalsekretär eine Schlüsselstellung in den Beziehungen des westlichen Balkans zur EU einnehmen. Als Repräsentant der Region sollte er eine ähnliche Rolle einnehmen wie Javier Solana in den Außenbeziehungen der EU. Die RCC-Mitglieder werden so mit gemeinsamer Stimme gegenüber der EU auftreten und im Verbund viel wirkungsvoller in Brüssel agieren.

Die EU sollte aber nicht nur die Etablierung solcher Institutionen fördern. Sie sollte auch ihre Finanzhilfepraxis gegenüber den westlichen Balkanstaaten überdenken. Aus finanzieller Sicht profitieren die Bewerberländer kaum von dem Abschluss eines SAA. Erst mit Erlangung des Kandidatenstatus werden die Vorbeitrittshilfen der EU in dem Maße erhöht, dass eine intensive Annäherung an die wirtschaftlichen und sozialen Standards der EU möglich ist. Gleichzeitig beteiligt sich die EU-Kommission sehr aktiv bei der Entwicklung von Institutionen und Verfahren,

die die Länder als EU-Mitgliedstaaten benötigen werden. Dieser Prozess des „Mitgliedstaat-Aufbaus“ sollte früher einsetzen. Denn einerseits kann die EU durch solch einfache Schritte stärker ihr Interesse an der Region zeigen, andererseits werden solche Institutionen und deren Angleichung an EU-Rechtsnormen hilfreich bei der Etablierung eines regionalen Wirtschaftsraumes sein.

Funktionale Integration in die EU vorantreiben

Die EU-Kommission betont zwar, dass eine erneute Erweiterung um eine Vielzahl von Staaten zum gleichen Zeitpunkt nicht in Sicht ist. Wenn aber die Länder der Region zunehmend gemeinsame Fortschritte erzielen, bleibt abzuwarten, ob die EU nicht von ihren heutigen Position Abstand nimmt und es wie 2004 noch einmal zu einer großen Erweiterungsrunde kommen wird.

Um sich dann in Verhandlungen „auf gleicher Augenhöhe“ anzunähern, wäre für die westlichen Balkanstaaten ein regionaler, bereits in vielen Bereichen integrierter Wirtschaftsraum, mit dem ein RCC-Vorsitzender werben könnte, von Vorteil. Dieser Prozess könnte weiter angespornt werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Staaten bereits vor einer Vollmitgliedschaft in der EU in bestimmte Politikbereiche der EU zu integrieren, sobald deren „Vergemeinschaftung“ auf regionaler Ebene erreicht ist. Die Länder könnten dann ähnlich wie Norwegen oder Island (auch wenn in diesen Fälle andere Ausgangsvoraussetzungen bestehen) auf unterschiedlichen Gebieten institutionell in die Strukturen der Union eingebunden werden. Wenn dieser Status sogar das Recht zur Mitbestimmung im Entscheidungsfindungsprozess in weniger sensiblen Bereichen beinhalten würde, wäre dies ein großer Anreiz zu regionaler Integration. In der Vorbereitungsphase könnte die EU den Staaten einen permanenten Beobachterstatus in EU-Gremien einräumen.

Eine kurzfristig sehr effektive und viel diskutierte Maßnahme, um unter den westlichen Balkanvölkern das Gefühl der Ausgrenzung zu verringern, ist die Vereinfachung der Visa-Regelungen. Entsprechende Maßnahmen der EU-Kommission sind in Planung und wurden vom Europäischen Rat im Dezember 2006 begrüßt. Sie sind allerdings auf Studenten, Forscher und Geschäftsleute beschränkt. Der Kreis der Privilegierten sollte jedoch von vornherein ausgeweitet werden. Denn wenn die EU als Vorbild für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit gelten will, muss es allen Südosteuropäern erleichtert werden, Europa kennen zu lernen. Das setzt die effektive Umsetzung von Rückführungsabkommen auf Seiten der westlichen Balkanstaaten voraus. Hier besteht also eine weitere Möglichkeit, das gegenseitige Vertrauen weiter auszubauen.